Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

31 288 Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 434 BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2015

Hierbij bied ik u het rapport van de Inspectie van het Onderwijs «Verdere versterking», over het functioneren van de examencommissies van de Inspectie van het Onderwijs in het hoger onderwijs aan[1]. In mijn beleidsreactie op de evaluatie van de Wet versterking bestuurskracht heb ik dit onderzoek aangekondigd. Ik heb uw Kamer toegezegd u te informeren over de uitkomsten van dit onderzoek en daarop een reactie te geven[2]. Met deze brief kom ik tegemoet aan mijn toezegging.

Inleiding

De examencommissie speelt een belangrijke rol in de borging van de kwaliteit van het onderwijs: zij borgt de kwaliteit van de examens en tentamens in het onderwijs en staat garant voor het diploma. Daarbij is de rol van de docent als examinator essentieel; het is de examinator die de tentamens afneemt en de uitslagen daarvan vastlegt. Deze wettelijke bevoegdheid is expliciet belegd bij de examinator. Een goede, onafhankelijke positie van de examencommissie is, gezien haar rol in het hoger onderwijs, onontbeerlijk.

De taken die de examencommissie heeft zijn wettelijk vastgelegd. Zo heeft de examencommissie de opdracht om vast te stellen of de student aan de beoogde eindkwalificaties voldoet door na te gaan of de student alle tot het examen behorende tentamens met goed gevolg heeft afgelegd ten behoeve van uitreiking van het getuigschrift. Om garant te kunnen staan voor het getuigschrift moet de examencommissie zich ervan weten te overtuigen dat de tentamens valide en betrouwbaar zijn en gezamenlijk leiden tot de beoogde eindkwalificaties. Daarnaast is de examencommissie het orgaan dat vrijstellingen verleent, maatregelen neemt bij

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[2] Kamerstuk 33 824, nr. 1.

kst-31288-434
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

(het vermoeden van) fraude, en verzoeken en klachten van studenten met betrekking tot tentamens behandelt.

De inspectie beantwoordt in dit onderzoek de vraag in welke mate en hoe examencommissies in het hoger onderwijs vaststellen of een student voldoet aan de beoogde eindkwalificaties. Dit onderzoek is een vervolg op het eerdere onderzoek van de inspectie naar het functioneren van de examencommissie[3]. De inspectie onderbouwt de conclusies en aanbevelingen met bevindingen uit vragenlijsten, instellingsbezoeken, gesprekken met betrokkenen tijdens rondetafelgesprekken. Het rapport vindt u in de bijlage.

In deze brief vat ik het rapport samen en bespreek ik de aanbevelingen die de inspectie doet ten behoeve van versterking van de examencommissies in het hoger onderwijs. Het tweede deel van de brief betreft mijn beleidsreactie op het rapport.

1. Samenvatting van het onderzoek

Hieronder worden de conclusies en de aanbevelingen uit het rapport beschreven.

1. Conclusies

De inspectie concludeert dat de examencommissies zich duidelijk hebben versterkt. In toenemende mate vervullen examencommissies hun wettelijke opdracht. Zij staan steeds meer garant voor de waarde van het diploma omdat zij – beter dan voorheen het geval was – de kwaliteit van de tentaminering en examinering borgen. Zij richten zich steeds meer op borgende taken, wijzen examinatoren aan en stellen richtlijnen op voor tentaminering. Het overgrote deel van de examencommissies neemt steekproeven van eindwerken en andere tentamens om de kwaliteit van tentaminering door de examinator te bewaken.
De inspectie merkt op dat de examencommissies onafhankelijker zijn geworden; managers maken veel minder deel uit van examencommissies dan ten tijde van het vorig onderzoek. De inspectie ziet ook dat de deskundigheid van examencommissies is verbeterd; examencommissies hebben deelgenomen aan professionaliseringsactiviteiten op het gebied van toetskwaliteit en juridische kennis. De inspectie stelt vast dat vooral het hbo (bekostigd en niet-bekostigd) belangrijke stappen heeft gezet ten aanzien van de uitvoering van de Wet versterking besturing.

Het merendeel van de examencommissies voert de kerntaken – die expliciet in de wet genoemd zijn of daar direct uit voortvloeien – uit. Daarbij gaat het om taken die expliciet in de wet zijn vastgelegd: zoals het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen binnen de kaders van het onderwijs- en examenreglement (OER), Daarnaast gaat het om kerntaken die voortvloeien uit de wet en die essentieel zijn om de wettelijke taken te kunnen uitvoeren. Denk daarbij aan: het toezicht houden op het naleven van richtlijnen door examinatoren en het naleven van richtlijnen met betrekking tot fraude.

Examencommissies zijn sinds het vorige onderzoek bezig met verdere verbetering en ontwikkeling. De examencommissies kiezen verschillende ontwikkelingspaden passend bij de opleiding en instelling; zij leggen daarbij de nadruk op verschillende taken. Zo kiest een aantal examencommissies ervoor om zich eerst te richten op de verbetering van de borging van afzonderlijke tentamens, daarna op het geheel. Terwijl andere

[3] Boekhouder of wakend oog? Inspectie van het Onderwijs, 2008.

examencommissies zich richten op de verbetering van de borging van de tentaminering van de eindcompetenties. De conclusie is dan ook dat er een grote variëteit bestaat binnen de wijze waarop examencommissies hun taken uitvoeren. De inspectie komt tot de conclusie dat het overgrote deel van de examencommissies het ontwikkelproces de komende jaren door moet zetten. De belangrijkste aandachtspunten zijn daarbij:

1. Periodiek onderzoek of het totale pakket van tentamens de vereiste eindkwalificaties toetst;
2. expliciete aanwijzing van examinatoren;
3. richtlijnen voor de constructie van tentamens;
4. toezicht op de naleving van richtlijnen en regelingen over fraude.

Om het ontwikkelproces van examencommissies te versnellen, moet volgens de inspectie aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan:

1. een heldere positionering van examencommissies en taakverdeling met andere actoren binnen de instelling. Daar draagt het bestuur verantwoordelijkheid voor: zij zorgt ervoor dat de positie van de examencommissie en de taakverdeling met andere actoren helder is.
2. Een gedeelde interpretatie van het wettelijk kader. Uit het onderzoek blijkt dat het voor veel examencommissies niet duidelijk is welke ruimte de wet hen biedt.
3. Voldoende facilitering. Ruim een derde van de examencommissies geeft aan dat ze onvoldoende tijd krijgen om hun taken uitvoeren. De meeste examencommissies vinden het ingewikkeld om een evenwicht te vinden tussen individuele zaken (die veel tijd kosten) en borgende taken.

2. De aanbevelingen

De inspectie raadt alle betrokkenen aan om in te zetten op een verdere versterking van de examencommissies. Daarvoor is nodig dat:

1. Alle betrokkenen binnen een instelling gezamenlijk voor een heldere, transparante positionering van de examencommissies zorgen. De examencommissies moeten een centrale positie innemen bij de borging van de tentaminering en examinering.
2. Alle betrokkenen gezamenlijk de consequenties van de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissies binnen de eigen instellingscontext te expliciteren. Onafhankelijk kunnen functioneren impliceert volgens de inspectie dat er geen personen in de examencommissie zitting hebben die verantwoordelijkheid dragen voor financiering. Ook draagt het bij aan de onafhankelijkheid van de examencommissie dat de verantwoordelijkheden ten aanzien van toetsing en borging worden gescheiden en ook de verantwoordelijkheden voor het begeleiden van studenten en het behandelen van klachten en verzoeken van studenten
3. Alle examencommissies vanuit een zelfanalyse hun eigen ontwikkelpad verder volgen en de nog ontbrekende taken (gaan) uitvoeren. De examencommissies dienen in kaart te brengen hoe zij hun ontwikkelproces de komende jaren vorm gaan geven.
4. De besturen examencommissies voldoende faciliteren. Facilitering is van groot belang voor de ontwikkeling van examencommissies.
5. De instellingen gezamenlijk komen tot kennisdeling en tot een heldere interpretatie van de wet. Er bestaat onduidelijkheid over interpretatie van sommige onderdelen in wet- en regelgeving. De inspectie beveelt aan om op dit punt met elkaar op te treden en kennis daarover te delen.

2. Beleidsreactie

Het onderzoek van de inspectie schetst een positieve ontwikkeling. Het laat zien dat examencommissies de kwaliteit van de tentaminering en examinering beter borgen dan een aantal jaar geleden. Toen kwam uit adviezen van onder andere de Onderwijsraad het beeld naar voren dat het functioneren van examencommissies voor verbetering vatbaar waren en dat de examinering in het hoger onderwijs een steviger borging nodig heeft. Ook wees het vorige onderzoek van de inspectie uit dat de examencommissies niet volledig garant konden staan voor het eindniveau van opleidingen. Aanbevolen werd om de positie van de examencommissies te versterken door de onafhankelijkheid te vergroten, externen in de examencommissies op te nemen en managers met een financiële verantwoordelijkheid te weren uit de examencommissie. Deze aanbevelingen hebben een plek in de wet gekregen: de taak van de examencommissie is verbreed. Zij stelt, binnen het kader van de onderwijs- en examenregeling, richtlijnen en aanwijzingen voor tentamens en examens vast.

Borgingstaken van de examencommissie hebben aan belang gewonnen; examencommissies staan in toenemende mate garant voor de waarde van het diploma. Zij nemen steekproeven van eindwerkstukken en tentamens om zo de kwaliteit van de tentaminering te bewaken. Wettelijke bepalingen met betrekking tot het aanwijzen van examinatoren en het vaststellen van richtlijnen worden nagenoeg volledig nageleefd. Praktisch alle examinatoren worden conform de wettelijke bepaling aangewezen door de examencommissies. Ze ontvangen daarvoor – meer dan in 2008 – richtlijnen voor tentaminering.

De bemensing van examencommissies is onafhankelijker geworden en examencommissies kunnen functioneren en besluiten nemen zonder pressie van het (opleidings)management. Dat leidt ertoe dat ze als onafhankelijk worden ervaren. Ook ten aanzien van deskundigheid van examencommissies is verbetering zichtbaar: veel examencommissies hebben aan professionaliseringsactiviteiten deelgenomen ten behoeve van de verbetering van juridische kennis en toetsdeskundigheid. Gesteld kan worden dat de aanbevelingen ten aanzien van versterken onafhankelijkheid en deskundigheid uit de wet over het algemeen zijn opgepakt door de instellingen en examencommissies.

Wat mij tot tevredenheid stemt is dat ruim de helft van de examencommissies ook betrokken is bij taken die niet expliciet uit de wet voortvloeien en deze taken ook op zich (willen) nemen. Denk daarbij aan toelating van studenten tot een opleiding of bindend studieadviezen. Daarbij is voldoende facilitering en tijd van belang.

Ik merk op dat er nog stappen moeten worden gezet om het ontwikkelproces af te ronden. Daarbij gaat het om:
1. het borgen van de kwaliteit van tentamens en examens;
2. mandatering van taken;
3. facilitering en kennisdeling

Hieronder ga ik daar nader op in en tot slot geef ik aan welke acties er zullen worden ondernomen naar aanleiding van het onderzoek.

1. Het borgen van de kwaliteit van tentamens

Een duidelijke verbetering is zichtbaar ten aanzien van het borgen van de kwaliteit van tentamens, zo geven bijna alle examencommissies richtlijnen aan examinatoren voor de afname en beoordeling van tentamens.

Er worden sancties opgelegd als er fraude is geconstateerd en taken met betrekking tot het nemen van besluiten ten aanzien van klachten en verzoeken van studenten worden goed uitgevoerd. Tegelijkertijd merkt de inspectie op dat de aanwijzing van examinatoren verbetering behoeft. Het instrument wordt nog onvoldoende gebruikt om de kwaliteit van de tentaminering en examinering te borgen. De inspectie merkt op dat het geregeld voorkomt dat een docent niet weet dat hij is aangewezen als examinator. Dit betekent dat het van essentieel belang is dat examinatoren goed moeten worden voorbereid op de uitoefening en betekenis van hun functie. Dat houdt ook in dat examinatoren richtlijnen dienen te ontvangen voor de constructie van tentamens, wat nu nog niet altijd gebeurt. Ik ga ervan uit dat instellingen en examencommissies hier de komende tijd aan zullen werken.

Ook vind ik het van belang dat examencommissies periodiek checken of het geheel van tentamens de vereiste eindkwalificaties dekt. Het periodiek checken of het geheel van tentamens de vereiste eindkwalificaties dekt is weliswaar niet wettelijk voorgeschreven, maar is wel nodig om de wettelijke kerntaak van de examencommissie uit te voeren.

Tot slot vind ik het zorgelijk dat examencommissies, zij het een beperkt aantal, niet alle wettelijke bepalingen volledig naleven. Daarbij gaat het met name om de behandeling van klachten in het bijzijn van een examinator die ook examencommissielid is, het niet horen van de zittende examencommissieleden bij benoeming van een nieuw lid en het ontbreken van een docent in de examencommissie. Deze tekortkomingen zullen snel moeten worden opgepakt door de instellingen en de examencommissies. De inspectie doet een aantal belangrijke aanbevelingen die daaraan kunnen bijdragen. Ik merk op dat examencommissies, examinatoren en instellingsbesturen van met name het bekostigd en niet-bekostigd hbo al stappen zetten om deze aanbevelingen over te nemen en uit te voeren. De VSNU heeft aangegeven stappen te nemen om deze aanbevelingen uit te voeren.

2. Mandatering van taken

De inspectie merkt op dat 64% van de examencommissies één of meerdere taken mandateren. Zij ziet grote verschillen als het gaat om de typen taken die worden gemandateerd en de verantwoordelijkheid daarvoor. Soms gaat het om routinematige taken maar soms ook om taken met betrekking tot de borging van de kwaliteit.

De wet biedt ruimte om als examencommissie taken te kunnen mandateren. De filosofie daarachter is tweeledig; ten eerste kunnen examencommissies gebruikmaken van kennis en expertise van andere docenten bij de uitvoering van hun taak, denk daarbij aan het instellen van een toetscommissie. Ten tweede kan de examencommissie organisatorische taken mandateren zodat zij zich kan richten op de meer inhoudelijke taken, zoals de borging van de kwaliteit van de tentamens. Het mandateren van taken ontslaat de examencommissie niet van haar verantwoordelijkheid; het is en blijft de examencommissie die in alle gevallen de verantwoordelijkheid draagt.

Uit het onderzoek blijkt dat examencommissies veelvuldig gebruikmaken van de mogelijkheid tot mandatering; bijna twee derde van de examencommissies mandateert een of meerdere taken. Die ruimte is er en dat wil ik ook zo houden, maar ik plaats daarbij wel een kanttekening. Ik vraag examencommissies zich bewust te zijn van het mandateren van bepaalde taken en, als tot mandatering wordt overgegaan, dit vast te leggen in bijvoorbeeld een mandaatbesluit. In het jaarverslag dienen ze aan te

geven hoe ze de verantwoordelijkheid voor die taken invullen. Daarmee wordt voor een ieder helder hoe de taken en verantwoordelijkheden zijn belegd. Tevens blijkt uit het onderzoek dat examencommissies in het wo soms geen inhoudelijke reactie krijgen van (of namens) het bestuur op hun jaarverslag. Van besturen mag worden verwacht dat zij een reactie geven op het jaarverslag en dit bespreken met de examencommissie, hetgeen nu vooral in het wo nog niet altijd gebeurt.

3. Facilitering en kennisdeling

Wat ik zorgelijk vind is het feit dat een derde van de examencommissies aangeeft onvoldoende tijd te hebben voor de uitvoering van hun taken. Opmerkelijk is dat hier een achteruitgang zichtbaar is ten opzichte van 2008, weliswaar veroorzaakt door een positieve ontwikkeling: examencommissies voeren hun taken nu grondiger uit. Ook de rol van de examencommissies ten aanzien van bindend studieadviezen in het bekostigd onderwijs en toelatingseisen kosten examencommissies veel tijd. Het is van groot belang dat examencommissies voldoende tijd en ruimte krijgen van hun instelling om hun taken goed te kunnen uitvoeren.

Positief is dat examencommissies hun kennis op relevante terreinen hebben vergroot door professionaliseringsactiviteiten te volgen. Maar ook geven examencommissies vaak aan hier te weinig tijd voor te krijgen; in het wo geeft 55% van de examencommissies aan onvoldoende tijd en/of budget voor professionalisering te krijgen.

Ik zie dat er ook meer van elkaar wordt geleerd, zij het vooral binnen de instelling en minder tussen instellingen, terwijl die behoefte er wel is. Ik vind het belangrijk dat examencommissies van elkaar leren. Informatie uitwisselen over interpretatie van wet- en regelgeving leent zich daar uitstekend voor. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat daarover onduidelijkheid bestaat. Ook is er weinig bekend over jurisprudentie. Het bij elkaar in de keuken kijken en van elkaar leren over bijvoorbeeld de interpretatie van wet- en regelgeving draagt bij aan verdere professionalisering.

3. Hoe nu verder?

Op 20 mei neem ik deel aan de conferentie van de inspectie over het functioneren van de examencommissies. Ik ga met examencommissies, opleidingsdirecteuren en besturen in gesprek over hoe zij de aanbevelingen uit dit rapport zullen oppakken en uitvoeren. Daarnaast zal er ook duidelijkheid worden gegeven over de interpretatie van wet- en regelgeving. Mocht er meer behoefte zijn aan het uitwisselen van informatie en om meer van elkaar te leren, dan ben ik bereid om daaraan bij te dragen.

De Vereniging Hogescholen is voortvarend aan de slag gegaan naar aanleiding van dit onderzoek. Zij heeft mij laten weten dat de Handreiking Examencommissies wordt geactualiseerd. Ook de NRTO, de koepelorganisatie voor het niet-bekostigd onderwijs, heeft aangekondigd op korte termijn haar servicedocument voor examencommissies te zullen actualiseren en verdere professionalisering te organiseren. De VSNU beraadt zich op maatregelen om de examencommissies in het wo te versterken.

De inspectie zal dit onderzoek over een aantal jaren herhalen om te bezien in hoeverre examencommissies hun ontwikkelproces hebben afgerond.

Tot slot wil ik benadrukken dat het belang van een sterke examencommissie evident is in het hoger onderwijs. Dit wordt versterkt door de ontwikkeling naar meer flexibel hogeronderwijs. Dat zal de noodzaak en

vraag naar een sterke, onafhankelijke en deskundige examencommissie vergroten. Daar zullen we met elkaar de komende tijd in moeten investeren.

Ik heb er vertrouwen in dat alle betrokkenen het ingezette ontwikkelproces succesvol afronden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker